

ANNOTATIE

# Spuitzones in bestemmingsplannen

*mr. R. Veenhof*

*Annotatie bij Raad van State, 21-04-2021, ECLI:NL:RVS:2021:851 (OGR-2021-0127)*

***Annotatie bij ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:851.***

1. Al langere tijd zijn spuitzones in het kader van bestemmingsplanprocedures onderwerp van debat. Een spuitzone is de ruimte rondom een bepaald gebied waar gewassen bespoten worden (zie [www.odrivierenland.nl/kennisbank/bespuiten-van-gewassen-en-spuitzones/](http://www.odrivierenland.nl/kennisbank/bespuiten-van-gewassen-en-spuitzones/)). Het gaat bij de spuitzones om de afstand tussen gevoelige functies, zoals wonen en agrarische bedrijvigheid, waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. In deze annotatie bespreek ik het bestemmingsplan 'Buitengebied Zuidwest 2018', vastgesteld door de raad van de gemeente Zeist, waarin regelingen zijn opgenomen voor spuitvrije zones. Deze uitspraak is interessant, omdat de Afdeling ingaat op de inhoud van de – in deze casus – opgestelde locatiespecifieke onderzoeken, waarbij zij ook een rapport van Plant Research International (PRI) uit 2015 betreft. Tegen het vaststellingsbesluit is beroep ingesteld door zowel appellanten die vrezen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij hun woning, als door een appellante die een fruitteeltbedrijf exploiteert en stelt dat als gevolg van het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen op haar gronden geen sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de in het plan voorziene woningbouw. In deze annotatie zal ik uitsluitend ingaan op het beroep van het fruitteeltbedrijf, omdat hierin de beoordeling van de locatiespecifieke onderzoeken aan de orde komt. Bij deze bespreking zal ik niet ingaan op alle beroepsgronden van appellante. Eerst schets ik kort de casus.
2. Bij besluit van 12 februari 2019 heeft de raad van de gemeente Zeist het bestemmingsplan 'Buitengebied Zuidwest 2018' vastgesteld. Binnen de twee agrarische bestemmingen van het bestemmingsplan zijn regelingen opgenomen voor spuitvrije zones. Deze regelingen bestaan uit een specifieke gebruiksregel en een mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken

van deze specifieke gebruiksregel om de spuitvrije zone te verkleinen. De specifieke gebruiksregel houdt – kort samengevat – in dat het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen voor fruitteelt op een afstand van minder dan 50 m tot bestemmingsvlakken ten behoeve van voor gewasbeschermingsmiddelen gevoelige functies niet is toegestaan. Onder ‘gevoelige functies voor gewasbeschermingsmiddelen’ wordt in het plan verstaan: *‘alle functies waar geregeld en gedurende langere perioden mensen (kunnen) verblijven’* (zie artikel 1.6o van de planregels). Deze afstand moet ook worden aangehouden tot bouwvlakken binnen de bestemming ‘Agrarisch - Landschap’, waarvan bouwvlakken zijn uitgezonderd die horen bij het bedrijf dat de fruitteelt uitoefent. Bestaand gebruik – behoudens ter plaatse van de aanduiding ‘specifieke vorm van agrarisch – afwijkende spuitvrije zone’ – is uitgezonderd van de verplichting om een afstand van 50 m in acht te nemen. Afsluitend is bepaald dat onder chemische gewasbeschermingsmiddelen geen biologische gewasbeschermingsmiddelen worden begrepen (zie artikel 3, lid 3.5.2, en artikel 4, lid 4.5.2, van de planregels). Met de afwijkingsbevoegdheid kan het bevoegd gezag – bij omgevingsvergunning – afwijken van deze specifieke gebruiksregel om een kortere afstand toe te staan, als een aanvaardbaar verblijfsklimaat voor de desbetreffende gevoelige functies is gegarandeerd (zie artikel 3, lid 3.6.4 en artikel 4, lid 4.6.2, van de planregels).

3. Appellante, die een fruitteeltbedrijf exploiteert, heeft beroep ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan vanwege de gevolgen hiervan voor haar bedrijfsvoering. In de nabijheid van haar bedrijf is op een drietal locaties voorzien in woningbouw. Als gevolg van het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen op haar agrarische gronden zal geen sprake zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de voorziene woningen. Zij vreest daarom beperkingen van haar bedrijfsvoering. Aan het algemene uitgangspunt dat 50 m dient te worden aangehouden tussen een fruitboomgaard en gevoelige objecten, zoals woningen, wordt in dit geval niet voldaan. Er zijn wel locatiespecifieke onderzoeken verricht, waarmee onderbouwd wordt dat deze kortere afstand aanvaardbaar is, maar deze onderzoeken zijn volgens appellante ondeugdelijk. De gehanteerde uitgangspunten zijn namelijk afkomstig uit het rapport ‘Driftblootstelling van omstanders en omwonenden door boomgaardbespuitingen’ van PRI uit 2015. Eerder is door de Afdeling geoordeeld dat bepaalde gegevens en conclusies uit dat rapport, in het bijzonder de zogenoemde drift(reductie)curve, die betrekking heeft op drift van gewasbeschermingsmiddelen door de lucht, niet gebruikt mogen worden als uitgangspunt voor locatiespecifiek onderzoek.

Volgens de raad tonen de locatiespecifieke onderzoeken aan dat bij de voorziene woningbouwlocaties sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De raad weerspreekt dat deze onderzoeken ondeugdelijk zouden zijn, omdat er correctiefactoren zijn toegepast op bepaalde gegevens uit het rapport van PRI uit 2015. In het plan is met een

voorwaardelijke verplichting geborgd dat de noodzakelijke maatregelen ter beperking van de drift (= wegwaaien van gewasbeschermingsmiddelen door de wind) worden getroffen. De vrees van appellante om in haar bedrijfsvoering te worden beperkt, is volgens de raad dan ook ongegrond.

4. De Afdeling overweegt allereerst dat geen wettelijke bepalingen bestaan over de minimaal aan te houden afstanden tussen gronden waarop chemische bestrijdingsmiddelen worden gebruikt bij de teelt van gewassen en nabijgelegen gevoelige bestemmingen. Deze overweging wordt – in min of meer dezelfde bewoordingen – al lang door de Afdeling gebezigd (zie bijv. 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5883, r.o. 2.6). Hierna vervolgt de Afdeling door aan te geven dat een planologische keuze, waarbij sprake is van een afstand van 50 m tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid in de fruitsector waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, in het algemeen niet onredelijk wordt geacht. Dit neemt niet weg dat de raad een kortere afstand in een bepaalde situatie toereikend kan achten om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te garanderen. Ook deze overweging past binnen een lange lijn van rechtspraak van de Afdeling, zie bijvoorbeeld: ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:736, r.o. 3.2.

5. In dit geval zijn locatiespecifieke onderzoeken opgesteld op basis waarvan de conclusie is getrokken dat ook een kortere afstand kan worden aangehouden, als driftreducerende maatregelen worden getroffen. Over de aanleiding om dit soort onderzoeken op te stellen, merk ik op dat de Afdeling in een tussenuitspraak van 7 december 2011 tot het oordeel kwam dat de raad zich had gebaseerd op een rapport van PRI ter onderbouwing van een spuitzone van 10 m. Dit betrof echter een gestandaardiseerd onderzoek, waarbij de specifieke omstandigheden van het geval niet waren betrokken (ABRvS 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7083, r.o. 2.7). De Afdeling heeft deze uitspraak bevestigd in een uitspraak van 1 april 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1007).

6. Zoals hiervoor aangeven, volgt uit de locatiespecifieke onderzoeken die in dit geval zijn opgesteld, dat driftreducerende maatregelen moeten worden getroffen. Deze driftreducerende maatregelen zijn door middel van voorwaardelijke verplichtingen voorgeschreven in de planregels (zie artikel 20, lid 20.5.8 tot en met 20.5.10 van de planregels en artikel 15, lid 15.3.1 en 15.3.2 van de planregels). De Afdeling constateert dat deze driftreducerende maatregelen ook zijn opgenomen in de bijlagen over de landschappelijke inrichting. Deze landschappelijke inrichting is eveneens door middel van voorwaardelijke verplichtingen voorgeschreven, waarbij hiervoor een ‘uitgestelde verplichting’ geldt. Deze landschappelijke inrichting dient namelijk één jaar na gereedmelding van de woning te zijn gerealiseerd (zie artikel 20, lid 20.5.3, 20.5.5 en 20.5.6). Dit zou met zich kunnen brengen dat de regeling rechtsonzeker is, omdat onduidelijk is op welk moment de driftreducerende maatregelen nu precies

gerealiseerd moeten worden. De Afdeling oordeelt echter dat in dit geval in het midden kan blijven of deze inconsistentie leidt tot een rechtsonzekere regeling. In de planregels is namelijk nog een derde type bepaling opgenomen. Uit de bouwregels volgt dat de omgevingsvergunning voor het bouwen niet mag worden verleend voordat de driftreducerende maatregelen zijn gerealiseerd (zie artikel 20, lid 20.2.1, onder f, g en h, van de planregels). Voor de bedrijfsvoering van appellante biedt de planregeling hiermee de noodzakelijke duidelijkheid. Na de beoordeling van de planregels, gaat de Afdeling over tot inhoudelijke bespreking van de beroepsgronden over de locatiespecifieke onderzoeken.

7. Appellante heeft gesteld dat in de onderzoeken geen rekening is gehouden met cumulatie van bestrijdingsmiddelen. In de locatiespecifieke onderzoeken is aangegeven dat captan de maatgevende stof is. Door PRI is in haar beoordeling enkel gekeken naar een werkzame stof (in de maximaal toegestane dosering) in de spuitoplossing. De Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid heeft geconcludeerd dat de gezondheidsrisico's vanwege gelijktijdige blootstelling aan meerdere gewasbeschermingsmiddelen gering is, omdat er geen bewijs is dat bepaalde werkzame stoffen elkaar versterken, zo staat in de onderzoeken. In de locatiespecifieke onderzoeken wordt het aannemelijk geacht dat chemische stoffen die verschillen in werkingsmechanisme elkaar niet beïnvloeden en elkaar enkel versterken als het werkingsprincipe gelijk is. Op dit punt vindt momenteel verder wetenschappelijk onderzoek plaats en is sprake van een leemte in de kennis. Om die reden is, op basis van de meest actuele inzichten over cumulatie en uit voorzorg, een correctiefactor 2 voor de spuitoplossing toegepast, aldus de onderzoeken. De Afdeling oordeelt – onder verwijzing naar een eerdere uitspraak (ABRvS 7 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4) – dat voor de maatgevende situatie uitgegaan mag worden van de stof met het hoogste risico (in dit geval: captan). Appellante heeft niet nader onderbouwd waarom de gehanteerde correctiefactor 2 onvoldoende zou zijn. In een uitspraak van 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3018 (hierna: de uitspraak *Broedershof*), oordeelde de Afdeling eveneens dat mocht worden uitgegaan van een correctiefactor van 2 voor het gebruik van een mengsel van gewasbeschermingsmiddelen (r.o. 13.3).

8. In de locatiespecifieke onderzoeken is uitgegaan van een driftreductie van 95% als gevolg van de driftreducerende maatregelen. Hierbij wordt verwezen naar eerder onderzoek, waaruit volgt dat een windhaag leidt tot een gemiddelde driftreductie van 80 tot 90%. Het is gelet hierop volgens appellante niet duidelijk waarop de aanname van 95% driftreductie is gebaseerd. In een van de locatiespecifieke onderzoeken staat – volgens de Afdeling – dat het uitgangspunt van 95% reductie is gebaseerd op het rapport 'Driftblootstelling van omstanders en omwonenden door boomgaard bespuitingen' uit 2015 van PRI. De raad heeft ter zitting toegelicht dat wordt uitgegaan van een dubbele windhaag, waardoor sprake is van cumulatie

van de driftreducerende werking. De totale driftreductie na een vermindering van tweemaal 80% bedraagt 96%. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet heeft mogen uitgaan van een driftreductie van 95%. Hierbij verwijst de Afdeling naar het PRI-rapport uit 2015. Uit het hierin genoemde onderzoek is gebleken dat windhagen (4 m hoge elzen) op de rand van een perceel de emissie uit de boomgaard kunnen beperken. Bij een situatie waarbij de bomen kaal zijn, bedraagt de driftreductie 70%; in de volbladsituatie is de reductie 90%. In dit onderzoek zijn ook de resultaten opgenomen van eerder onderzoek uit 1994, waarin een gemiddelde driftreductie was gebleken van 83% (kale bomen) respectievelijk 97% (volblad). Deze reducties zijn volgens het PRI-rapport uit 2015 representatief voor een situatie met loofbomen. Om het blootstellingsrisico (verder) te beperken – hetgeen vooral van belang is in de situatie dat de bomen geen bladeren hebben – kan volgens het rapport op een afstand van 3 m achter de (eerste) windhaag een tweede windhaag worden aangeplant. In dat geval kan volgens het rapport worden uitgegaan van een gecumuleerde reductie, aldus de Afdeling. Uit de inrichtingsplannen blijkt dat de driftreducerende voorziening bestaat uit een dubbele windhaag van veldesdoorn, liguster, zwarte els en hazelaar, met daartussenin een scherm dat begroeid is met klimop. Gelet hierop heeft de raad voldoende onderbouwd waarom is uitgegaan van een (gecumuleerde) driftreductie van 95%. Appellante heeft niet nader onderbouwd waarom de raad niet heeft mogen uitgaan van deze aan het PRI-rapport uit 2015 ontleende driftreductie van een dubbele windhaag.

9. In de uitspraak *Broedershof* komt de Afdeling tot het oordeel dat de gehanteerde correctie voor het gebruik van windhagen onvoldoende is onderbouwd. In het – in die zaak opgestelde – briefrapport is uitgegaan van een gemiddelde driftreductie van 75% tot 95%. Deze percentages zijn gebaseerd op het hiervoor aangehaalde onderzoek uit 1994. Volgens de STAB – in deze zaak ingeschakeld als deskundige – is dit onderzoek geen robuuste onderbouwing van deze percentages. De resultaten van dit onderzoek uit 1994 bevatten bepaalde ongerijmdheden. In het onderzoek wordt hiervoor een verklaring gegeven, maar volgens de STAB is nader onderzoek noodzakelijk. De in het onderzoek gegeven verklaring is dus speculatief. De stelling van de raad dat latere onderzoeken het onderzoek uit 1994 bevestigen, heeft de raad niet met stukken onderbouwd. Daar komt in dit specifieke geval nog bij dat in het onderzoek uit 1994 de windhaag hoger was dan de fruitbomen. In de casus die in deze uitspraak aan de orde was, zullen de windhagen niet hoger zijn dan de fruitbomen. Ook daarom is volgens de STAB het onderzoek uit 1994 geen robuuste onderbouwing voor de in het bestemmingsplan gehanteerde percentages. Als de voorliggende uitspraak en de uitspraak *Broedershof* met elkaar worden vergeleken, dan valt op dat in de voorliggende uitspraak wel betekenis wordt gehecht aan het onderzoek uit 1994. Misschien dat dit punt verklaard zou kunnen worden door de omstandigheid dat dit punt – blijkens de uitspraak – niet expliciet door appellante is bestreden. Hierbij merk ik volledigheidshalve nog wel op dat in het

voorliggende geval de driftreducerende maatregelen hoger zijn dan de fruitbomen (zie artikel 20, lid 20.5.8 tot en met 20.5.10 en artikel 15, lid 15.3.1 en 15.3.2).

10. In eerdere uitspraken heeft de Afdeling geoordeeld dat het PRI-rapport uit 2015 niet kan dienen als voldoende robuuste basis voor locatiespecifieke onderzoek. Het gaat om uitspraken van de Afdeling van 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:855 (Houten) en 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1741 (Wijchen). In deze uitspraken heeft de Afdeling geoordeeld dat niet gezegd kan worden dat de driftcurve naar de lucht in het PRI-rapport een robuuste (wetenschappelijke) basis heeft. In de uitspraak *Broedershof* heeft de Afdeling geen aanleiding gezien hier anders over te oordelen. Uit deze uitspraak blijkt daarnaast dat ook het onderzoek van PRI uit 2012 ('Onderzoek naar driftblootstelling bij ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente Tholen') geen deugdelijke grondslag biedt voor locatiespecifiek onderzoek. In beide rapporten is de drift van gewasbeschermingsmiddelen naar de lucht op dezelfde wijze onderzocht en beoordeeld. Het voorgaande zou de indruk kunnen wekken dat de Afdeling met de voorliggende uitspraak (op zijn minst) een nuancering heeft aangebracht op de hiervoor weergegeven jurisprudentielijnen. Het komt mij voor dat dit niet (zonder meer) het geval is. In de hiervoor weergegeven uitspraken is de Afdeling ingegaan op de driftcurve naar de lucht. In de voorliggende uitspraak betreft de Afdeling het PRI-rapport uit 2015 bij de effectiviteit van dubbele windhagen als driftreducerende voorziening. Mijns inziens zou het voor de duidelijkheid wel wenselijk zijn geweest, als de Afdeling explicieter had gemaakt, waarom zij in dit geval haar oordeel wel baseert op het PRI-rapport uit 2015. Over dit punt merk ik afsluitend nog op dat mij uit lezing van de locatiespecifieke onderzoeken niet duidelijk is geworden of hierbij de driftreductie inderdaad is gebaseerd op het PRI-rapport uit 2015. In deze onderzoeken wordt namelijk uitsluitend het rapport uit 2012 expliciet benoemd en gerefereerd aan onderzoekscijfers van PRI uit de jaren 2008 tot en met 2012 (zie blz. 13-14 van bijlage 3 en 5 bij de toelichting en blz. 11-12 van bijlage 4 bij de toelichting). Over het driftreductiepercentage staat in deze stukken het volgende vermeld: *'Aangezien het plan voorziet in een volblad windhaag of een vergelijkbare voorziening, is in dit onderzoek geen correctie op het PRI onderzoek voor de driftreductie van een volblad windhaag toegepast. Dat wil zeggen dat er in de berekening gebruik is gemaakt van hetzelfde driftreductiepercentage voor de onderste 0-3 meter als het PRI heeft gedaan, te weten 95%.'* (zie blz. 23 van bijlage 3 en 5 bij de toelichting en blz. 21 van bijlage 4 bij de toelichting). In tabel 2 is de driftreductie van 95% wel opgenomen als correctiefactor voor specifieke omstandigheden ten opzichte van PRI 2008 – 2012. In deze onderzoeken wordt echter nergens expliciet het PRI-onderzoek uit 2015 genoemd.

11. De overige beroepsgronden van appellante over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen slagen evenmin. De raad heeft zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ter plaatse van de woningen op de betrokken percelen een

aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden geborgd en dat het plan niet leidt tot beperkingen van de bedrijfsvoering van appellante. Ook de beroepsgrond van appellante dat het plan in strijd zou zijn met de provinciale ruimtelijke verordening treft geen doel, zodat het beroep van appellante ongegrond wordt verklaard.